Vergaderjaar 2015–2016

33 169 **EU-voorstel: Richtlijn bescherming persoonsgegevens bij gebruik door politiële en justitiële autoriteiten (COM(2012)10) en EU-voorstel Verordening algemeen kader bescherming persoonsgegevens COM(2012)11)**[1]

AF **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2016

Op 8 maart 2016 mocht ik in een mondeling overleg met de Vaste Commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ Raad van uw Kamer een toelichting geven op de afronding van Algemene verordening gegevensbescherming. Mij werd gevraagd een nadere schriftelijke uitleg te geven van de betekenis van het verwerken van gepseudonimiseerde gegevens en de verwerking van gegevens voor archieven met een openbaar belang en voor wetenschappelijke en historische onderzoeksdoeleinden en statistische doeleinden. Aan dat verzoek voldoe ik graag. Waar ik in het onderstaande verwijs naar overwegingen de artikelen uit de Algemene verordening gegevensbescherming betreft dit de nummering in stuk ST 15321/15. Dit stuk bevat de tekst van politieke compromis dat in december 2015 is gesloten. Ik bood die tekst aan bij brief van 9 januari 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 32 761, nr. 91).

Verwerken van gepseudonimiseerde persoonsgegevens

Bij het pseudonimiseren van gegevens wordt een bewerking toegepast die ertoe leidt dat de gegevens die een betrokkene direct identificeren worden vervangen door gegevens die de betrokkene niet rechtstreeks identificeren, bijvoorbeeld door toekenning van een willekeurige letter of lettercombinatie of een getal aan de betrokkene en de betrokkene vervolgens als zodanig aan te duiden. Pseudonimisering is in de context van de verordening een omkeerbare bewerking. Wie de sleutel bezit kan de bewerking omkeren. Het gescheiden bewaren van sleutels en gegevens is dan ook van bijzonder belang. Ook in ander opzicht biedt pseudonimisering geen volledige zekerheid. Indien gepseudonimiseerde gegevens worden vergeleken met andere, niet in de pseudonimisering betrokken gegevens kan dit onder omstandigheden leiden tot (her)identificering van de betrokkene. Deze inzichten hebben tijdens de onderhande-

[1] Zie dossiers E120003 en E120004 op www.europapoort.

kst-33169-AF
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

lingen over de Algemene verordening gegevensbescherming tot de beslissing geleid dat gegevens die aan pseudonimisering onderworpen zijn niet het karakter van persoonsgegevens te ontnemen. Daarmee blijven gepseudonimiseerde gegevens onderworpen aan het regime van de verordening. Alleen wanneer gegevens geanonimiseerd zijn is de verordening niet meer van toepassing op de gegevens. Gegevens kunnen alleen als zodanig worden aangemerkt als buiten twijfel staat dat zij niet of niet meer herleid kunnen worden tot een individuele persoon.

Pseudonimisering is niettemin een zinvolle methode om persoonsgegevens te beschermen. In de overwegingen 23, 23a en 23c van de verordening is verwoord dat verantwoordelijken pseudonimisering kunnen toepassen om de risico's voor de betrokkenen die verbonden zijn aan een verwerking te kunnen beheersen. Omdat pseudonimisering geen methode is die alle risico's voorkomt moeten aanvullende beveiligingsmaatregelen worden genomen als de aard van de desbetreffende verwerking daartoe noopt. In artikel 4, lid 3a, is een begripsbepaling van pseudonimisering opgenomen. Daarin staat dat de informatie die gebruikt moet worden om de betrokkenen te identificeren gescheiden moet worden bewaard van de eigenlijke gegevens. Verder dienen technische en organisatorische maatregelen te worden getroffen om dat doel te bereiken. Te denken valt aan beperking van de kring van toegangsgerechtigden binnen de organisatie van de verantwoordelijke.
De verordening verbindt aan het toepassen van pseudonimisering geen rechtsgevolgen. Gepseudonimiseerde gegevens zijn daarom geen afzonderlijke categorie gegevens die onderworpen zijn aan minder zware verplichtingen voor een verantwoordelijke die deze gegevens verwerkt. Pseudonimisering is wel een waarborg voor de rechten en vrijheden van het individu. Pseudonimisering heeft daarom een zekere voorkeurspositie als het bij het gebruik van bepaalde bevoegdheden of verplichtingen op grond van de verordening waarborgen geboden moeten worden. Dat is het geval bij het verder verwerken van gegevens voor een ander doel dan waarvoor ze oorspronkelijk zijn verzameld (artikel 6, lid 3a, onder e), bij het treffen van maatregelen in het kader van «Privacy by Design» (artikel 23), bij het treffen van beveiligingsmaatregelen (artikel 30, eerste lid, onder a), bij het verhogen van het beschermingsniveau van gedragscodes (artikel 38, lid 1a, onder bb) en bij het verwerken van gegevens in het kader van archieven met een openbaar belang, en voor historische en wetenschappelijke onderzoeksdoelen en voor statistische doeleinden (artikel 83, eerste lid).

Ik ben van oordeel dat de wijze waarop pseudonimisering in de verordening wordt behandeld uit een oogpunt van bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen verantwoord is.

Verwerken van persoonsgegevens in archieven met een openbaar belang en voor historische, wetenschappelijke en statistische doeleinden

In de nu nog geldende richtlijn 95/46/EG (hierna: de richtlijn) worden verwerkingen van persoonsgegevens voor historische, wetenschappelijke en statistische doeleinden enigszins apart behandeld. De verdere verwerking van persoonsgegevens voor deze doeleinden wordt door de richtlijn als een rechtmatig nevendoel aangemerkt. Bewaartermijnen mogen voor deze verwerking ook afwijken. De reden daarvoor is dat voor wetenschappelijke en statistische doeleinden doorgaans geen verwerking op individueel niveau is beoogd, al is herleiding van een gegeven op individueel niveau bij bepaalde wetenschappelijke toepassingen soms wel nodig. Voor historische doeleinden is minder evident dat verwerking niet primair op individueel niveau plaatsvindt. De Europese wetgever heeft niettemin geregeld dat deze verwerkingen gelijk worden behandeld met

verwerkingen voor wetenschappelijke en statistische doeleinden. Op deze grondslag is overigens de regeling voor het verwerken van gegevens in archieven mede gebaseerd. Indien persoonsgegevens worden verwerkt voor historische, wetenschappelijke en statistische doeleinden dan geldt een minder vergaande informatieplicht voor de verantwoordelijke. Indien het onmogelijk blijkt of onevenredig veel inspanning vergt om de betrokkene op individueel niveau te informeren over de doeleinden van de verwerking en andere aspecten daarvan, dan mag dat achterwege worden gelaten. Om dezelfde reden zijn ook uitzonderingen op de rechten van inzage, verbetering, verwijdering en afscherming mogelijk. Als dat niet zou zijn geregeld, dan zouden wetenschappelijke instellingen en het Centraal Bureau voor de Statistiek die zeer grote hoeveelheden gegevens verwerken met onmogelijk uitvoerbare verplichtingen worden belast.

Dit stelsel wordt in grote lijnen gehandhaafd in de verordening. Wel zijn de wetenschappelijke en historische doeleinden op aandrang van het Europees parlement beperkt tot «onderzoeks"doeleinden. Aan de opsomming van doeleinden is nu toegevoegd dat ook de verwerking van persoonsgegevens in archieven met een openbaar belang op dezelfde wijze wordt behandeld. Onder archieven met een openbaar belang wordt in elk geval het archiefwezen op publiekrechtelijke grondslag begrepen, zoals het Nationaal Archief, en de verzamelingen van ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en ZBO's. Niet valt in te zien dat archieven van bijvoorbeeld kerkgenootschappen of historische verzamelingen van bedrijven die een zekere culturele waarde voor Nederland vertegenwoordigen daar niet ook onder zouden kunnen vallen. Echter, niet elk archiefdoeleinde rechtvaardigt een enigszins andere benadering. Als dat wel zo zou zijn, dan zouden er bijvoorbeeld nooit bewaartermijnen vastgesteld hoeven te worden voor elk gegeven dat voor elk archiefdoeleinde verwerkt wordt. Het beginsel van minimale opslag, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder e, van de verordening zou zo gemakkelijk kunnen worden ontgaan. Verder moet bedacht worden dat de verordening vergeleken met de richtlijn meer verplichtingen voor verantwoordelijken en meer rechten voor de betrokkene bevat. Dit dwong de Europese wetgever tot een meer gedetailleerde benadering van de verwerking voor deze doeleinden.

Artikel 5, eerste lid, onder e, van de verordening regelt de uit de richtlijn bekende uitzondering op de bewaartermijnen. In artikel 6, lid 2a, is geregeld dat de lidstaten specifieke regels kunnen vaststellen voor de nadere invulling van de verordening. Daarbij wordt met name verwezen naar Hoofdstuk IX. In dat hoofdstuk is een specifieke bepaling opgenomen ten aanzien van de verwerking van gegevens in archieven met een openbaar belang en voor historische en wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden en statistische doeleinden waarop hieronder nog wordt teruggekomen. In artikel 9 is een uitzondering opgenomen op het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken voor de bijzondere doeleinden. Die uitzondering staat niet in de richtlijn, maar is gezien het evidente belang voor het gezondheidsonderzoek onomstreden. De verordening kent een afzonderlijke regeling voor het verlenen van toestemming door de betrokkene (artikel 7). In de praktijk van het gezondheidsonderzoek worden grote hoeveelheden gegevens verzameld en gedurende lange perioden bewaard. Lange bewaartermijnen zijn gerechtvaardigd, omdat sommige effecten van bijvoorbeeld blootstelling aan bepaalde stoffen of de aanleg voor bepaalde aandoeningen pas na lange tijd zijn vast te stellen. Soms blijkt bij onderzoek dat onvoorziene correlaties aan het licht treden en dat nieuw onderzoek met oude gegevens waardevol is. Het is dan de vraag of de verantwoordelijke in staat is om lange tijd nadat de gegevens met toestemming van de betrokkene zijn verzameld opnieuw naar de betrokkene te gaan om te

vragen of de toestemming ook betrekking kan hebben op een nieuw onderzoeksdoeleinde. Betrokkenen zijn misschien overleden of anderszins niet meer te bereiken.

Overweging 25aa geeft aan voor de oplossing van dit vraagstuk een belangrijke uitleg. Het is mogelijk om de betrokkene toestemming te vragen tot een terrein of categorie van wetenschappelijk onderzoek zonder dat het onderzoeksdoeleinde tot in detail tevoren wordt vastgelegd. Bij dat onderzoek moeten dan wel algemeen erkende of aanvaarde ethische normen in acht worden genomen. De verordening vooronderstelt het bestaan van die normen. Wel moet de betrokkene bij het vragen van toestemming informatie ontvangen over de categorieën van doeleinden die het onderzoek kan omvatten en moet hij in staat zijn de verwerking te beperken tot door hem gekozen categorieën.

In artikel 14a, vierde lid, onder b, is geregeld dat een uitzondering op de informatieverplichting van de verantwoordelijke mogelijk is voor de gevallen waarin de gegevens niet rechtstreeks van de betrokkene zijn verkregen en het verstrekken van de informatie onmogelijk is of een onredelijk zware inspanning vergt. Daaraan is toegevoegd dat die verplichting ook niet hoeft te worden nagekomen als dit de nagestreefde doeleinden ernstig zou belemmeren. In overweging 50 wordt dit belang onderstreept.

In artikel 83 van de verordening is een afzonderlijke regeling gegeven voor alle verwerkingen voor archieven van openbaar belang, wetenschappelijk en historisch onderzoek en statistische doeleinden. Artikel 83, eerste lid, geeft een algemene regel die geldt voor al deze doeleinden, ongeacht de hoedanigheid van de verantwoordelijke. Dit is gedaan om ervoor te zorgen dat ook de private sector onderworpen is aan een zeker minimum aan regels. Voor het Europees parlement bleek dit een belangrijke eis. De verantwoordelijke is verplicht passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene vast te stellen. Die waarborgen moeten in elk geval technische en organisatorische maatregelen omvatten die erop gericht zijn om in het bijzonder het beginsel van dataminimalisatie na te streven. Dat kan onder meer gebeuren met behulp van pseudonimisering als dat een geschikt middel is om dataminimalisatie na te streven. Indien een andere methode beschikbaar is die tot effect heeft dat de betrokkene niet of niet langer identificeerbaar is dan moet die methode worden gekozen. In overweging 125 wordt verduidelijkt dat deze ruim geformuleerde bepaling in ieder geval door de lidstaten nader kan worden ingevuld. Deze overweging kan worden opgevat als een verwijzing naar artikel 6, lid 2a, van de verordening. Daar is een algemene mogelijkheid tot invulling van de verordening geregeld.

In artikel 83, tweede en derde lid, zijn de bevoegdheden om af te wijken van de rechten van de betrokkene geregeld. Afwijking is mogelijk van de rechten op inzage, verbetering, afscherming, verwijdering – met inbegrip van het vergeetrecht – en het recht van bezwaar bij alle bijzondere verwerkingsdoelen. Bij doeleinden verband houdend met archieven in het openbaar belang is bovendien afwijking van de notificatieplicht en het recht op dataportabiliteit mogelijk. Een afwijking moet door de Uniewetgever of de nationale wetgever worden geregeld. Daarbij geldt dat de waarborgen als bedoeld in het eerste lid van overeenkomstige toepassing zijn en bovendien dat de afwijkingen niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is voor de vervulling van het specifieke oogmerk ervan. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Ten aanzien van een archief kan het recht op verbetering of verwijdering van gegevens of het vergeetrecht niet onverkort worden uitgeoefend. Als dat wel het geval zou zijn, dan zou dit leiden tot geschiedvervalsing en dat zou tot gevolg hebben dat de

doelstelling van het archief, het behoud van nationaal erfgoed, zou worden ondergraven. Wat wel mogelijk is, is dat betrokkene in staat wordt gesteld zijn recht op verbetering uit te oefenen door middel van opname van een eigen lezing in het archief. De Archiefwet 1995 bevat een dergelijke regeling. Bij de implementatie van de verordening zal worden bezien welke wettelijke voorschriften in Nederland terzake moeten worden vastgesteld. Tenslotte is in artikel 83, vierde lid, neergelegd dat wanneer een verwerking voor één van de bijzondere doeleinden wordt gecombineerd met een ander doeleinde de beperkingen van de rechten van de betrokkene geen betrekking kunnen hebben op het andere doeleinde.
De artikelen 5, 14a en 83 van de verordening en de op die artikelen betrekking hebbende overwegingen vormen een ingewikkeld geheel. Dit geheel is zowel binnen de Raad als tussen Raad en Europees parlement vanaf het begin tot het eind van het onderhandelingsproces een van meest omstreden onderwerpen geweest.

Voor Nederland is in dit proces altijd belangrijk geweest dat de verwerking van persoonsgegevens voor met name wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden niet aan zwaardere eisen zou moeten worden onderworpen dan strikt gerechtvaardigd is. Uit dit oogpunt bezien heb ik gemeend dat het compromis kon worden aanvaard. Dat dit leidt tot een ingewikkelder geheel aan regels dat bovendien nog nadere invulling in de praktijk behoeft is met dit compromis verbonden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur